

立法府と議会活動

— 戦前期衆議院における「議会」と「委員会」—

青 木 康 容

要 旨

戦前の衆議院は欽定憲法の下にあったため、戦後の衆議院とは大きく異なった機能をもつものであった。法律の制定権や行政府の監視としての議会本来の役割が少しも無く、単なる天皇の「協賛」機関というわけでもなかったにしても、戦後の議会が委員会中心の文字通りの立法府であるのに対し、戦前のそれは極めて特異な議会活動が行われていた。本稿は、これを帝国議会における委員会の構成の仕方、特に「奉答文起草委員会」や常任委員会の構成の仕方の中に探ろうとするものである。

キーワード 帝国議会、常任委員会、政策過程

はじめに

戦前期日本政治エリートの社会経済的背景やそのキャリア形成に関する歴史社会学的研究として、衆議院議員第1回総選挙（1889年）から第22回総選挙（1946年）まで、実数において約4,000名に及ぶ議員の個々の背景について、次の幾つかの変数を用いて確認してきた。用いられた変数は選挙回、当選回数、年齢、政党、学歴、前職、新聞記者経歴、弁護士経歴、地方議員経歴、官僚経歴、閣僚経歴、議会役職歴、そして経済団体・社会団体・文化団体などとの所属関係などの諸属性を分析してきた。（その一連の論考は「帝国議会議員の構成と変化」と題して発表してきた。掲載誌は主として同志社大学人文学会「評論・社会科学」。）今回の研究関心は、直接的には帝国議会議員においてどのような背景を持つ議員がどのような各種委員会や議長・副議長など議会内役職を担い議会行動をしているか、これを探ろうとするものであるが、結論的にはそうし

た経歴分析に意味ある発見を必ずしも期待をしていない。何故なら、戦前と戦後の統治構造の根本的な相違を表現する憲法体制のあり方がそもそも議員の議会活動を規定しているからである。国民主権に基づく憲法の下では、立法府としての議会機能は単に法律策定ばかりではなく、執政府としての行政府の行動を監視したり、政府提案の諸政策の成立を妨害したり修正したりする行動が期待されている。行政府に対する掣肘行動は議会に設けられる委員会の機能に大きく依存し、委員会のあり方が議会の行政府に対する自律性に関わってくる。委員会が発達すればするほど、権力は分散され専門性が進行する、専門性が進行すればするほど、専門性を背景に審議は詳細を極め、政府の議会に対するコントロールが一層困難になるからである。

しかしながら、戦前期の帝国議会はそうした議論の介入する余地はまるで無かった。天皇大権の下での憲法では、帝国議会は天皇統治のための「翼賛機関」、すなわち天皇統治に参与し補佐する役割に過ぎず、立法府としての衆議院は民選であったとしても執政府を掣肘する力は極めて限定されていたからである。更には、戦前議会においては、本会議と委員会との関係は「本会議中心主義」と称されており、議会は委員会に議案を付託するとしても、戦後の国会法に基づく衆議院規則とは大きく異なって、委員会の自主的な活動が本会議によって制限されていた。例えば、委員会は付託された議案以外の審議が出来ないこと（衆議院規則第27条）、委員会開催期日は本会議が指定すること（同第52条）、付託された議案についての委員会からの審査結果の報告期日が議院によって定められていること（同第57条）、委員会報告が遅滞するときには、議会は委員改選をすることができること（同第58条）、などの規定があったからである。

議員の議会活動を明らかにする第一義的な方法は議会の制度的な構造を見ることである。帝国議会は戦後の国会とは全く異なった構造をもっている。それは議会のあり方が憲法によって規定されるからである。1889年（明治22）2月に大日本帝国憲法が公布されたが、その前年、憲法案を起草する際、その附属する法典として皇室典範、貴族院令、衆議院議員選挙法、及び帝国議会すなわち貴族院・衆議院に関する議院法の各法案も同時に起草された。議員の議会審議活動を規定する議院法は、当初明治22年に制定されるが、その後6回にわたって改正され、1947年（昭和22）4月に国会法が公布されると共に廃止され

た。その他、議会に関する規定には、憲法と議院法に掲げるものの他に帝国憲法第51条の規定に基づいて、議院内部に必要な諸規則を示す議院規則（貴族院規則・衆議院規則）がある。

1. 戦前統治機構の特徴

戦前の統治体制の特徴を行政府と立法府との関係から列記してみよう。（条文に関して特に記載無いものは帝国憲法を示す。）

1. 天皇は、立法、行政、司法の三権の包括としての統治権を一手に引き受けて保持し且つ行使する（「總攬」する）ことが憲法に定められているが故に、議会の役割はそうした天皇の立法権行使に対する「協賛」（第5条）として位置付けられている。
2. 立法権は天皇に属し天皇が行使するものであったから、議会在固有の立法権を保有するという立場に無い。すなわち、議決された法律案が直ちに発効するわけではなく、天皇による「裁可」を（第6条）必要としていた。しかし、また帝国憲法はすべての法律は議会の協賛、つまりは議会の法案への意思表示を「経るを要す」（第37条）とも定めていて、法案に対する議会の議決が無ければ発効しないとも規定していたので、まるで無力の飾り物というわけではなかった。
3. 立法（法律の制定と改廃）が議会の協賛を要するということは、帝国議会は貴族院と衆議院の両院制であったので、両院の一致の議決によって成立するということである。一致しないときには両院協議会を開くことになっている。（議院法第55条）
4. 更に天皇は、議会の閉会中に公共の安全に関して緊急処置の必要があるときには、法律に代わるものとしての緊急勅令（第8条）を発する権限をもっていた。しかし、この勅令は次の会期において議会の承認を求めなければならなかったもので、議会の協賛は必要とするということにはなっていた。政府提案の議案は議会の審査を経ないでは議決することが出来ないという規定があったからである。（議院法第28条）
5. また天皇は、法律の根拠無しに必要な命令（いわゆる「独立命令」、第

- 9 条)を下す権限を持っていた。
6. 統治権は天皇が保有するので立法府の権限は、立法と予算(第64条)の審議に限定され、内政、外交、軍事など行政全般に容喙することは憲法上できないことになっていた。すなわち議会には条約や軍事に関する権限は無く、また行政各部の官制、文武官の任免、栄典の授与、恩赦などに関する政府の行政を監督する権限もなかった。
7. 但し、議会は行政に対する一切の口はさみを禁じられていたわけではなく、その意見を天皇に上奏(議会意思を文書によって聞いて貰う)したり(第49条)、政府に建議(議会意思を文書によって要望)すること(第40条)は認められていた。ただ議院の意思を受容させる法的な拘束力が定められていないという意味で、近代国家の議会制が有する立法権と行政監視という最も重要な機能を果たすには欠陥があった。
8. 当然ながら、政府の権威は選挙民に由来しない。したがって、政府は選挙民を代表するものではなく、選挙民に対して責任を負わなかった。
9. 予算について協賛はするもののその項目に関して、政府の同意が無ければ立法府はこれを減額も削減もできなかった。また、予算案を議会が成立させなくても、政府は前年度の予算を施行することが出来るというものであった。(第71条)
10. 皇室に関する経費については、その増額を要する場合には関わりをもつが、それでも毎年の予算の中から皇室費が計上されるわけではなく、また立法府による承認の要もなかった。
11. 各国務大臣は、天皇の信任によって任命され、天皇を「輔弼」(第55条)し、天皇にその責任を負うとされていた。立法府の助言と同意を得て選任されるというものではない。したがって、立法府に対して連帯して責任を負う内閣というかたち(議院内閣制)の構成ではなかった。
12. それ故、立法府の信任を失ったとしても、内閣はその理由で総辞職するわけではなかった。特に衆議院は政党の勢力の影響を受けて構成されるので、内閣を政党から超然として不偏不党の地位に置くという意味で「超然主義」が標榜され、非政党内閣は「超然内閣」と呼ばれた。
13. 行政権は内閣にのみ集中するのではなく、天皇の仕事の相談に与る(天

皇の諮詢に応じて國務を審議する）機関として枢密顧問（枢密院）が憲法上の機関として設置され、行政と立法に関する天皇の「至高の顧問」とされた。（第56条）結果的には内閣と議會を掣肘する機能を果たす存在であった。

14. その他、元老、重臣會議、參謀本部、海軍軍令部などの憲法に規定されていない執行機関が存在した。
15. 貴族院は皇族、華族、勅任による議員で構成され、選挙民を代表せず、その権限は、予算の先議権（第65条）を除いて衆議院と対等であった。両院は同時開会、同時閉会というように、議會活動期間を常に一致させていた。
16. 衆議院の議會内役職の選出に関して、自主性が認められていなかった。議長や副議長の選任について、衆議院では、その議員の中から議長と副議長の候補者三人を選挙して、その中からそれぞれ一名が勅任された。（議院法第3条）貴族院では、候補者選出をせず、その議員の中から勅任された。
17. 帝國議會は議會活動に関する自主性としての議會の召集、開会、閉会、停会（政府と議會との間の対立や衝突に対するいわば水入れとして、15日以内の議會活動の停止）の権限は無かった。議會は政府と衝突しても内閣不信任決議の法的拘束力は無く、結局、衆議院の解散は天皇大権として勅令に基づいて政府が行い、議會の生殺与奪の権は政府に握られていた。（第7条）
18. 議會に召集権が無いのは常会（年一回通常は12月下旬の開催、会期三ヶ月、本来は予算審議のため。會計年度にあわせて3月31日までに予算案議決の要）と特別会（衆議院解散による総選挙後の議會）ばかりではない。臨時会の会期の決定権でさえ議會には属してはいなかった。（第43条）議會の閉会中に臨時且つ緊急の必要が生じた場合の措置として、憲法は緊急勅令などを定めたが、立法上また財政上の緊急措置が必要なことを政府が認めた時に開催された。
19. しかし、議會には上奏権、建議権に加えて、請願受理の権限（第50条、及び議院法第62条）があり、請願採択の議決がされると意見書を付して

政府に送付することが出来た。

20. 各議院は政府の干渉を受けずに「議院規則」を定める権限（第51条）があった。すなわち、議会はそれぞれ独自にその議事に関する手続きや院内の秩序を規定することは出来た。議会活動に関しては、別途に「議院法」という法律が存在しており、この「議院規則」は議院法には規定されていない事項に関する規定であった。

2. 議会活動としての本会議と委員会制度

帝国憲法は議会における議事手続きとして、定足数、議決方法、会議の公開、国务大臣・政府委員の出席・発言などの規定を定めたが、衆議院及び貴族院についてのそのほかの手続きは議院法と各議院規則の定めるところとなった。法律案の議案審議は三読会制をとっていた。（議院法第27条、因みに「読会」とは朗読する会の謂）議院に提出された法律案は、趣旨説明と質疑応答の後、必要があれば先ず特別委員会に付託され、委員会審査を経た後に、これを受けた議院が第二読会を開くかどうかを決し、第二読会では議長の下で議案の逐条審議が行われた後、第三読会ではその法律案全体の可否を本会議において議決するという仕組み（「本会議中心主義」と言われる）であった。すなわち、法案提出（第一読会）→委員会審査→第二読会での逐条審議→第三読会での議決、というプロセスを踏む読会制であった。（但し、予算、請願、懲罰、決算という常任委員会の審議案件は、議会に提出されると本会議を経ずに直ちに常任委員会に諮った。）

議長と副議長

衆議院の議長と副議長の選出については、議員中より各三人の候補者を無記名連記投票（三名連記の投票で過半数獲得者が候補者となる）で選び、その中から普通は比較多数の第一順位の候補者各一人を勅任するというものであった。議院法では各議院に議院事務局の事務を総括する書記官長という勅任の議会役員を設けていて、衆議院が解散を命じられた時には、議長も副議長もその議員資格を失うので、新たに議長が勅任されるまでは書記官長が議長の職務を代行

した。(議院法第3条)

前述したように、委員会制による議会審議の本来の目的は、議会在数百名もの議員によって構成されるため、議案の実質的な審議を可能にするために設置されるもので、少数の議員による綿密かつ集中した議論を経て本会議において議決する、これが委員会制の制度的意義である。議院法が定めた委員会には、全院委員会、常任委員会、特別委員会、継続委員会の四種があった。(議院法第20条) 全院委員会というのは、議員の全員をもって委員とするので、本会議と異なることになるが、委員長が議会の議長ではなく、会期ごとに選挙されること、同一議題への議員発言が何度でもよいなどの議事手続きの違いがあった。これはイギリス議会に倣った制度であるが、この全院委員会が開かれたのは極めて少なく(衆議院での開催は四度のみ)、有名無実化していた。何故このような委員会を設けたのか、それは本会議の形式に囚われずに議員の間に自由な論争を保障しようとする意図があった。また、議会閉会中に議案審議を継続させる目的で、議案審議の会期不継続の原則の例外として設置された継続委員会(議院法第25条、第35条)についても、実際には一度も継続審査は行われなかったという。したがって、戦前議員の議会活動としての委員会については常任委員会と特別委員会に注目したい。

常任委員会

議院法第20条によると、常任委員会には必要によっていくつかの委員会が設置され、それぞれの委員会が担当する事案を審査するための委員、すなわち分野ごとの政務に関する調査を行う委員を議員全員の中から選挙で選出する、委員は各部同数の委員によって構成される、委員は会期中は当該委員会に所属するものとする、と定めている。

「常任委員は事務の必要に依り之を数科に分割し負担の事件を審査する為各部に於て同数の委員を総議員中より選挙し一会期中其の任に在るものとする」

常任委員は会期始めに選挙され、その会期中は各議院の議院規則に定められた委員会において活動した。各委員会数と委員数は法改正のため増減があったが、衆議院には予算委員会63名、決算委員会45名、請願委員45名、懲罰委員27

名を定めていた。(衆議院規則第44条、なお貴族院にも同名の委員会のほかに資格審査委員9名があった。衆院では議員資格の異議に関しては特別委員会の事案としていたため、特に設けられてはいない。)

議員法第4条には、議員全員を部に分割するとある。これは会期ごとにすべての議員を抽選によって議会での席順を定め、それをもとに九つの部に分属させ、その部の中から常任委員を選出する仕組みであった。各部は第一部から第九部まで号数を付され、議員が均分配分される、また年長部員が管理者となって部長を無記名投票で互選し、部長の仕事は部の事務を担当するが、部長を補佐する理事一名または数名を互選、さらに部長の指揮の下に常任委員を無記名選挙し最多数を得た者を当選人とするというものであった。委員長は各常任委員会の委員による互選であった。(衆議院規則第16-24条)すなわち、帝国議会における常任委員会は、戦後の国会のそれとは異なって、専門的な知識や経験に基づいて政策の立案や審議のために設けられたというよりは、定められた委員数が機械的に集められた集団に過ぎなかった。議会での席順は単に常任委員(及び特別委員)の選出形式であった。(しかし、1904年の第21回議会からは議長が党派別に議席を指定するようになった。)

ここで、部の仕事とは言っても、実際の仕事は常任委員の選出、すなわち部とは委員選出のための機構であった。全九部の各部より上掲の常任委員会(及び特別委員会)の委員が選出されるため、委員会定員は九の倍数となっているのである。何故このような奇妙な仕組みを作ったのか、それは議院開設にあたって政党が議会や委員会の運営に影響力を持たないようにする意図、つまり多数派が委員を独占しないように工夫されたのである。しかし、政党勢力の増大と議員の政党化が進むに連れ、活動を同じくする議員たちが会派を結成(通常は同一政党に所属する議員が同一会派に属する)、院内団体(その意味では政党組織そのものは院外団体)として活動する慣行ができ、議員は所属会派の一員として政務活動を行い、議会運営が会派中心になるに及んで、部分属の制度は意味をなさなくなった。ただ委員選出の形式としてのみ存続した。

因みに、衆議院規則に基づく常任委員数は時期によって以下のように変化した。当初の委員数の減少はあまりに多過ぎるとの理由から、その後の増員は議員定員増や審議事項の増加からだといわれる。決算委員会は第六回帝国議会に

初めて決算が提出されたことによって設置された。また、衆議院には衆議院規則に基づく四委員会の他に、建議案を審議する常任委員として1932年（昭和7、第63回帝国議会）から45名の委員による建議委員会を設けた。

	1890（明治23）	1891（明治24）	1895（明治28）	1902（明治35）
予算委員会	63名	45名	45名	63名
請願委員会	36名	36名	36名	45名
懲罰委員会	27名	18名	18名	27名
決算委員会	—	—	27名	27名

特別委員会

特別委員会に関しては、「特別委員は一事件を審査するために議院の選挙を以って特に付託を受くるものとす」とある。（議院法第20条）すなわち、個々の議案に関してその都度設置される委員会であり、上掲の予算、決算、懲罰、請願に関する常任委員会の議案を除いたすべての法律案（政府提出法案であれ、議員提出法案であれ）や建議案は、それぞれの議案が上程されるごとに特別委員会が設置されることになる。第一読会で議案が委員会付託されることになると、選挙（又は議長の名指）によって委員会委員が選出される。委員数は原則として9名（18名の場合もあった）で、議会において無記名連記の投票による最多数が選出された。（衆議院規則第63条）

委員会は議案ごとに議案の数だけつくられたわけではなく、関連した議案は一つの委員会に付託された。議案審査が終了すれば当該委員会は消滅するとした。この特別委員には議案によっては専門性が要求されるという意味では、形式的に編成される常任委員よりは多少とも職業政治的な要素が無いでもないと言える。

各派交渉会

院内団体である会派中心の議会諸般の運営が避け難くなり、政党の影響力が無視できなくなる中で、1904年（明治37）衆議院では議事運営の円滑化のために各派の代表から構成される一種の協議会（各派協議会と称された）を置き、その後1938年（昭和13）にこれを各派交渉会と改め、新たに各派交渉会規定を

設けた。その最も重要な仕事は常任委員と特別委員の選出であったが、議長は必要があるときにこれを招集して、議事や発言の順番、議会での儀礼などの打ち合わせを行ったという。交渉会のメンバーは議長、副議長のほか各派の総務、幹事長などの役員から選ばれた議員であった。また各派が交渉団体と成るためには25人以上の所属議員を有しなければならなかった。この各派交渉会は、1940年（昭和15）のいわゆる「新体制運動」推進の過程で各政治団体が解党、院内会派は統合され、大政翼賛会の発会に及んで衆議院では翼賛政治会として一派のみの存在となるが、戦後の国会における常任委員会の一つである議院運営委員会の前身であると見ることができる。

議院の権限としての上奏、建議、請願、決議

議案は常に政府提出案というわけではない。議員提出の議案には一般の法律案のほかに、天皇に対する上奏案、政府に対する建議案、国民から出された請願を委員会審査を経て提案する請願案、議院の意見表明としての決議案があり、戦後の国会とは異なって議会活動のもどかしさを感じさせるところがある。

天皇に対する意見表明である「上奏」は憲法（第49条）に規定されており、議院はその意見を文書によって直接に天皇に聞いて貰うことができた。上奏には、政府や国務大臣を弾劾する政治的なものと、儀礼上のものがあった。儀礼的な上奏には、会期毎に繰り返される開院式の勅語に対するお返しの言葉としての奏答文、あるいは皇室の慶事に対する祝賀文などがあった。

「建議」には法律の制定や改廃を議院が政府に求める場合と、法律以外の事柄で政府の職権に属することに関して注文をつける場合がある。前者については議院が自ら法案を発議する権限があるものの、事案によっては政府が起案した方が法律としての完成度が高くなるのでその方が良いという場合があるからである。

国民の「請願」の権利を憲法（第30条）は認めていて、請願書は議員の紹介によって議院が受理した後、請願委員会に諮る。その結果報告を受けた議院は、請願を採択すべきと議決したときには政府に送付することになっていた。

「決議」に関しては、憲法にも議院法にもその規定が無かったが、議院がその権限の範囲での事柄に関してその意見を決議として表明することができた。

議会の希望を決議したり、感謝の意を表す決議であったりする。また内閣不信任決議や国務大臣不信任の決議などは、法的な規定を欠くため決議そのものの拘束力は無かったが、そうした議決の政治的影響力が無いというわけでもなかった。

予算の議決

予算案という議案は他の法律案と比べて異なる扱いをされた。提出権は政府にあり、ほぼ毎年12月末に始まる帝国議会において提出され、一般の法律案と異なって三読会の順序を経る必要が無く、先ず常任委員会の予算委員会に付託された。予算委員会の審査を経て、その報告を受けて本会議に諮られた。予算審議において、委員会及び本会議の議事手続きに関する議院法と議院規則の規定には無かったが、歳出と歳入の細部にわたる審議を容易にするために予算委員会の中に、更に分科会が設置されていた。

3. 衆議院本会議の風景

第一回の衆議院本会議は1890年（明治23）11月25日（火曜日）午前10時に開場、議院法に従い曾禰荒助書記官長を仮議長とし、議長と副議長の各上位三名の選出法をめぐって延々十二時間を越える議論と都合8回の議長・副議長選挙が行われ、散会したのは午後10時50分であった。国政レベルの初議会の速記録は世界的にも稀有と仄聞するが、議事録の速記録がしっかりと残っており、衆議院、貴族院とも本会議と委員会の審議過程を知ることができる。議会審議なるものを経験したことが無い国の議員たちがどのようにこの課題に立ち向かったか、いささか滑稽なやり取りもあるが貴重な記録であると言える。

翌日、天皇に候補者を上奏し、議長中島信行、副議長津田真道が勅任された。これを受けて27日午前10時25分本会議が再開かれ、先ず議会での席順と各議員の全九部への部属を一つの抽選で決め、昼の休憩をはさんで午後には各部ごとに部長と理事が互選された。

速記録によると、同月29日（土曜日）に帝国議会開会式は貴族院において両院の全議員を集めて行われた。天皇が親臨し勅語を賜るとある。天皇の言葉は

短いもので、おおむね憲法理念の実現とそれを通じた帝国の栄光、臣民の忠良さと勇進な気性、国威発揚、外国との友好と通商の拡大、平和のために軍備の整備、そして予算他法律案の成立に向けて議会は協力してほしいというほどのものであった。議院の開会権は天皇にあるので、天皇の勅語が無ければ議院は成立しないのである。

同日午後零時半より衆議院本会議が開かれた。天皇の勅語に対して文書にて奉答すべきか否かの議長提案で早速議論が沸騰した。この経過は興味深いのでやや詳しく見てみたい。結局、奉答することに決した。しかし、議長が起草し参内するかもしくは委員を選出して起草させ、それをもって議長が参内するか。起草委員を選んだとしてもその起草案を議会で審議採決するか否か。奉答文の審議議決など不遜論外だ。奉答はただの礼式であるからその内容についてあれこれ議論するのは時間の無駄だ（田中正造）。議長一任で充分である――。などなど大いにもめる。起草委員による奉答文の作成案が多数を占めるが、その起草委員を議長が五名指名するか、各部より一名の九名を選出するかでまたもやすったもんだの末、最終的に起草委員は九名となる。しかしその奉答文案を議場で審議するか委員に全権を任すかでまたもめるが、これは採決によって起草委員にすべてを任すことで散会した。（しかし、誰が起草委員になったかは速記録には記載が無い。）

議事は12月1日（月曜日）午前10時30分に開始され、この日は衆議院規則の制定の論議に入るが、そのために特別委員として起草委員を選出することになった。休憩を挟んだ午後3時からの開議に入って直ぐ議長より「今日、謁見の上奉答書を上げました。その奉答書を朗読致します」との発言があった。奉答書とは以下のものである。

恭ク惟ニ我

天皇陛下帝国議会開院ノ盛式ヲ挙ゲ優渥ナル聖詔ヲ賜ヘリ 臣等感喜ノ至ニ堪ス 臣等此ヨリ心カヲ尽シテ協賛ノ責ヲ全シ以テ
陛下ノ信任ニ對ヘ以テ国民ノ委託ニ酬ントス 茲に謹テ奉答ス

これに対する天皇の側からの言葉は、次のものであった。

朕衆議院ノ深厚ナル敬礼ヲ嘉ス

翌年の11月26日（木曜日）の第二回通常会においてまた奉答をどのようにするかで議論があったが、議長に任すことになった。議長は予め奉答の草案を用意していて、それを朗読し、その日は散会した。奉答文は以下のものである。

臣衆議院議員等恭ク

天皇陛下ニ上奏ス

車駕親臨シテ帝国議會第二期開会ノ盛式ヲ挙ゲ優渥ナル聖詔ヲ賜ヘリ臣等
恐懼ノ至ニ堪ス臣等聖旨ヲ奉體シ益々心力ヲ尽シテ以テ協賛ノ責ヲ全シ以
テ国民ノ委託ニ酬ントス謹テ奉答ス

翌27日の午前に議長はこの奉答文を携えて天皇に謁見し、初回と同文の勅語「朕衆議院ノ深厚ナル敬礼ヲ嘉ス」を賜った。その午後開会の衆議院にてこの上奏の報告がなされ、つづいて全院委員長と常任委員の選挙が行われた。

以上のように、新しい会期はその開始に先立つ冒頭の一連の形式、すなわち天皇の議会に対する勅語を得て、議院成立のための集会が開かれ、議席（議場のどの席に誰が座るか）と部属の抽選があって、席順が定まった後で勅語に対する奉答文の起草がなされる（実際には議長草案）。それをもって議長が奉答のために参内する、奉答文捧呈に対するお返しの言葉「朕衆議院ノ深厚ナル敬礼ヲ嘉ス」があったとの報告を受けて各種委員の選挙が行われて、本格的な議事が進行する。このような儀礼的形式が延々と継承され、1946年の最後の帝国議会まで続くのである。

会期ごとに上奏される奉答文の内容は基本的に殆ど変わらないが、第五回議会の議長星亨からは文末に「衆議院議長 臣星亨 誠恐誠惶謹テ奏ス」という一文が入るようになった。それまでは勅語に対する衆議院全議員のお返しの言葉を議長が代表して奉答するというもので議長名は記されてはいなかった。

しかし、第20回帝国議会（明治37）は臨時会として1904年の3月18日召集され、この回から奉答の様子が変わってくる。3月10日にはロシアに対する宣戦が布告されていた。開会のための20日の勅語には、東洋平和のために帝国政府は露国と交渉をしてきたが露国は平和を尊重する誠意を欠き戦端を開かざるを得なかった、軍人は忠勇を示し臣民は協同一致して国光を宣揚せよ、國務大臣

は緊急予算案と法律案を提出し、「卿等克ク朕ガ意ヲ體シ和衷協賛ノ任ヲ竭シ以テ朕ガ望ム所ニ副ヘヨ」とある。同20日（日曜日）の午前11時51分より議會は開会されたが、冒頭に議長の松田正久より今回の奉答に関しては従前どおり議長が草案してはいるが、「しかし、今回は別段のことでありますから、願わくは委員を設けまして、その委員において審査を致して、その報告を待つて議決する」ことにしたいとの要望が出された。奉答草案には、露国の誠意の無さに宣戦を勅すことになったが軍人は外征にて連戦連勝よく忠勇を致しており「奮興セサルヲ得ムヤ 臣等謹テ聖旨ヲ奉體シ協同一致以テ協賛ノ任ヲ竭シ速ニ交戦ノ目的ヲ達セムコトヲ期ス 衆議院議長臣松田正久誠恐誠惶謹テ奏ス」とある。奉答文草案に関して委員会を設けたいとの議長提案に対して元副議長であり後に議長にもなった元田肇が賛成を示し、更に将来においても毎開会時に鄭重に委員を設けてはどうかとの新提案を議長の松田も賛意を示し、「なるべく鄭重な式にしたい考えでございます」と答えている。直ちに奉答文の審査委員が議長から指名され議長室に集まり、議場は一時休憩に入り、午後1時26分再開された。

議長より指名されたのは、原 敬、元田 肇、大石正巳、鳩山和夫、佐々友房、奥田義人、小河源一、田口卯吉、山本幸彦の九名であるが、その選出基準は定かではない。「開院式勅語奉答文審査委員会會議録」が残されており、年長者の山本幸彦が投票管理者となって委員長には原敬が互選され、議長の奉答原案に対し修正案の協議会がもたれたが、大きな修正は無く、ただ露国に対する非難文（日本は東洋の平和を切に願っているのに露国は平和を尊重する誠意が無く、清国との盟約や列国に対する累次の宣言を破っている、という大意の）が付け加わり、今回、天皇が宣戦を勅したのは「感激ニ堪ヘサル所ナリ」とある。こうした天皇に対する衆議院議員の深い思いを一層表したいためなのか、これを契機として第20回の帝国議會以降の会期においては毎会期の始めに、議長ではなく起草委員が奉答文を作成する慣行となった。起草委員はすべて議長の指名により、当初、起草委員会は9名で行われたが、1912年の第29回帝国議會から18名もの多数になった。起草委員の指名数18名という数は第92回帝国議會（1946）までにわたって基本的に変わらないが、その間さまざまに変更があった。第30、31回には再び9名に戻り、第32回ではまた18名、第33回は9名、第

38回は10名、この度重なる委員数の変更の理由は判然としない。

日露戦争終結後の1905年、第22回（明治38年12月28日）帝国議会開院式後、午前11時40分に開かれた議会において衆議院議長松田正久の言葉は次のようなものであった。「陛下の親臨を辱うし、天顔に咫尺して此戦勝後の盛典に参列致しましたるは、吾々の最も光栄と致すところでございます、因って是より勅語に対する奉答文の議事を開きますが、例によって起草委員を設けねばなりません、諸君、起草委員の員数、及び指名を議長に御任せ下さることに異議はありませんか、御諮り致します。」そこで議長は予め用意していた九名の氏名を書記官に読み上げさせ、「右指名の委員諸君は、直ちに議長室へ御参集を願います」と述べた後、午前11時44分休憩に入る。議長室に入った委員たちは、年長者が投票管理者となって委員長と理事の各一名を互選し、起草案の審議に入るが、文案は直ちに仕上がり、委員会が終了したのは正午、僅か十数分の審議であった。午後零時56分、衆議院は再開され、委員長から起草案が朗読された。

やや長々と議会と委員会の状況を記述したのは、このような一連の議事進行が1946年の最後の帝国議会まで続く奉答文作成の典型的な風景であるからである。奉答文そのものは極めて短くかつ毎会期その文案に大きな内容の変化もなく、あるとすれば天皇の勅語に時折、時局に対するコメントが記され、それに応答する文が少々加わる程度で、9名や18名もの委員が鳩首討議するような種類のものではない。それでは何故こうも毎回毎回もののしい議事手続きをするのか。端的に言えば、それは議会の天皇に対する儀礼であるからである。儀礼であることによっていわば秩序作りが行われる。とすれば、その儀礼づくりに指名される委員たちは名誉ある委員だということになる。集団が一定の持続性を保ち、意図的か否かに拘らず他の集団と異なった独自性を帯びるようになるにつれ、何らかの程度のフォークロアと呼んでよいようなものが生じるようになる。奉答儀礼もそうした例と見なせないこともない。因みにその他、今日の国会に於いても用いられている同僚議員に対する敬称である「〇〇君」という呼び方（もっとも、元社会党土井たか子が議長になった時には、この伝統を嫌がり「〇〇さん」とさん付けに固執したという）、あるいは、審議の最中に議場からかかる野次や合いの手としての「異議なし異議なし」「ひやひや」な

どもそうした種類のものであろう。前者は今日では左翼系の学生用語となってしまうが、速記録によれば、後者は明治の初期議会においては盛んにかけられた賛意を示す掛け声だそうであるが、次第に影をひそめてくる。

なお、帝国議会においては、会期は三ヶ月と定められており（帝国憲法第42条）、通常は12月下旬から始まり、予算審議を主な課題として三月末には閉会するのであるが、会期の呼び方は臨時会（2日から10日以内）と特別会（10日から30日以内）とを含めて呼ぶので、会期が僅か数日で終了することもあった。そして会期毎に上記の儀礼的形式が繰り返されるのである。帝国議会が会期制を採用したのは、審議期間を区切ることによって野党（もしくは政党）による政府批判の機会を少なくするためであったという。（なお、会期のこのような呼称法は戦後の国会においても継承されている。）

4. 議会内役職について

先ず文末の資料を見ながら、「開院式勅語に対する奉答文案起草委員会」から見てみよう。（この資料は衆議院の議事の全速記録を逐一見ることで作成した。）起草委員会に委員として指名された議員は延べ1458名に達するが、それを指名回数の五回以上の多い順に並べると以下ようになる。（その内カッコ内の数字は委員長に選出された回数を示す。）

14回：元田 肇（10），

12回：花井卓蔵，大竹貫一，箕浦勝人（4），小久保喜七，

11回：大岡育造（3），

10回：犬養 毅（1），

9回：大石正巳，重松重治

8回：関 直彦，島田三郎

7回：鶴沢総明，片岡直温（1），柴 四朗，松山常次郎，木下成太郎（2），

6回：安倍磯雄，荒川五郎（1），小川平吉（1），漢那憲和，熊谷五右衛門，出井兵吉（1），古島一雄，山本厚三（1），椎尾辨匡，斯波定吉，菅原 伝（2），

5回：大津淳一郎，河崎安之助，菊池良一，熊谷直太（2），添田敬一郎（1），武富時敏（1），田辺熊一，戸水寛人，浜田国松（2），肥田景之，増田義一（2），山口忠五郎，

この一覧から推測できることは，指名回数の多い議員が必ずしも委員長に選ばれるというわけではないということである。元田 肇は極めて例外に属する。起草委員長に選出された議員（実数48名）は何らかの特別な人物なのであろうか。議長もしくは副議長の経験者（議長の実数は30名，副議長の実数は27名，いずれをも経験した議員も存在するので両者を合計すると実数は48名になる）と比べると何が分かるのだろうか。両者をクロスさせると三つの類型が考えられる。第一に委員長に指名されかつ議長もしくは副議長を経験した議員（13名），第二に委員長を経験したが議長にも副議長にもなったことのない議員（33名），第三にそれに対して，議長もしくは副議長に選ばれながら奉答委員に（ということは奉答委員長にも）指名されない議員（19名）というパターンである。第二の類型は，議会の議長や副議長は院内役職としては別格であるので必ずしも起草委員長経験とは同等に扱うべきだという理屈はなさそうである。問題なのは第三の類型で，奉答委員というのは名誉職的な要素があるが故に，議長や副議長の地位経験者でありながら委員になれないというのは意味がありそうである。そういう観点からすれば，第三の類型は第一のそれと対極にあるように想定も出来る。

それでは，どういう議員が第三に属するのであろうか，議長や副議長に選出された回数の多い順に列記してみよう。（カッコ内の数字は前者が議長回数，後者が副議長回数を示す）

小山松寿（8，2），
片岡健吉（7，0），槇原悦二郎（0，7），
楠木正隆（4，1），
杉田定一（2，2），肥塚 龍（0，4），
星 亨（3，0），松田正久（3，0），勝田永吉（0，3），
中島信行（2，0），森田 茂（2，0），山崎 猛（2，0），津田真道（0，2），松浦五兵衛（0，2），松田源治（0，2），曾瀬荒助

(0, 2),

川原茂輔・中村啓次郎・堀切善兵衛（議長を各一回）

次に、議長 and/or 副議長の選出回数の多い順に列記すると、一会期にいずれかに就任した場合を一期と数え、最も多い順に並べてみる。

10期：粕屋義三（議長6回，副議長4回）

8期：大岡育造（8, 0),

内ヶ崎作三郎（0, 8),

小山松寿（6, 2),

7期：片岡健吉（7, 0),

島田三郎（3, 4),

関 直彦（0, 7),

槇原悦三郎（0, 7),

元田 肇（1, 6),

6期：秋田 清（6, 0),

岡田忠彦（4, 2),

浜田国松（2, 4)

更に、常任委員のいくつかを比較すると以下のような傾向が見られる。予算委員の就任回数で最も多いのは栗原亮一の8期であった。次いで大岡育造、太田正孝、片岡直温の三名で3期の経験がある。決算委員は一松定吉、石黒涵一郎が3期の経験で、他は2期以下のものであった。懲罰委員のベテランは岩崎幸治郎の4期、寺田市正の3期、他の議員は2期以下である。請願委員では清寛が4期、竹越興一郎が3期で、他は2期以下である。建議委員では豊田収が3期、松田喜三郎が2期で、他は1期のみである。

全体としてみると、各常任委員の間に重複があることが極めて稀であることがわかる。予算委員と決算委員とでは両者を経験する議員は殆どいない。わずかに元田 肇と斎藤桂次が見られるのみである。斎藤は更に請願委員をも経験しており、これは極めて珍しいケースである。その他、一松定吉が決算委員を3期、懲罰委員を2期、板倉 中が決算委員と懲罰委員をそれぞれ2期、島田

俊雄が予算委員 2 期，懲罰委員 1 期，岡本実太郎が懲罰委員 2 期，建議委員 1 期を務めたのが目に付く程度で，異なった委員会のメンバーである議員は例外的で，大部分の議員が同一の委員会を 1 期，多くとも 2 期程度の経験である。その意味では栗原良一の予算委員会 8 期というのは異例の部類に入る。

〔付記〕 本稿は平成12年度の佛教大学特別研究費による助成を得た研究であり，その成果の一部である。記して感謝したい。

〔参考文献〕

帝国議会衆議院議事速記録，全86巻，東京大学出版会，1979

議会制度百年史，全12巻，大蔵省印刷局，1990

国会資料編纂会，日本国会百年史，1985

内田健三・金原左門・古屋哲夫編，日本議会史録第一巻，第一法規出版，1991

読売新聞調査研究本部編，日本の国会／証言・戦後議会政治の歩み，読売新聞社，1988

坂野潤治「戦前日本の憲法と議会」（日本政治学会編，年報政治学1987「政治過程の議会の機能」岩波書店，1988）

伊藤光利「国会のメカニズムと機能」（日本政治学会編，年報政治学1987「政治過程の議会の機能」岩波書店，1988）

東京大学社会科学研究所，戦後改革「3．政治過程」，東京大学出版会，1974

浅野一郎編，国会事典，有斐閣，1988

（あおきやすひろ 佛教大学社会学部社会学科教授）

資 料

会 期	議 長	副議長	予算委員	決算委員	懲罰委員	請願委員	建議委員	奉答文起草委員長
1	中島信行	津田真道	大江 卓	?	?	片岡健吉		
2	中島信行	津田真道	松田正久	?	?	?		
3	星 亨	曾禰荒助	佐藤昌蔵	?	?	?		
4	星 亨	曾禰荒助	河野広中	?	?	?		
5	星 亨	楠本正隆	石田貫之助	?	?	?		
6	楠本正隆	?	中野武宮	斎藤珪次	山田泰造	小松三省		
7	楠本正隆	?	阿部興人	谷河尚忠	?	?		
8	楠本正隆	島田三郎	武富時敏	谷川尚忠	小松三省	浜名信平		
9	楠本正隆	島田三郎	星 亨	田村順之助	高橋安爾	佐藤昌彌		
10	鳩山和夫	島田三郎	元田 肇	園山 勇	鈴木充美	小室重弘		
11	鳩山和夫	島田三郎	?	?	?	?		
12	片岡健吉	元田 肇	江原素六	田村順之助	菊地九郎	?		
13	片岡健吉	元田 肇	栗原亮一	古谷新作	稲垣 示	山本幸彦		
14	片岡健吉	元田 肇	栗原亮一	石黒藩一郎	多田作兵衛	大三輪長兵衛		
15	片岡健吉	元田 肇	栗原亮一	石黒藩一郎	磯田和蔵	佐藤昌蔵		
16	片岡健吉	元田 肇	石田貫之助	瀧口掃一	西原清東	菅原 伝		
17	片岡健吉	元田 肇	原 敬	鈴置倉次郎	海野謙次郎	田 健治郎		
18	片岡健吉	杉田定一	栗原亮一	元田 肇	奥 繁三郎	武石敬治		
19	河野広中	杉田定一	?	?	?	?		
20	松田正久	箕浦勝人	大岡青造	首藤陸三	村松愛蔵	栗塚省吾		
21	松田正久	箕浦勝人	栗原亮一	栗塚省吾	磯部四郎	竹越興一郎		福地源一郎
22	松田正久	箕浦勝人	栗原亮一	栗塚省吾	磯部四郎	竹越興一郎		原 敬
23	杉田定一	箕浦勝人	栗原亮一	谷沢龍蔵	鹿島秀磨	横井時雄		長谷純孝
24	杉田定一	箕浦勝人	大岡青造	佐々木正蔵	花井卓蔵	竹越興三郎		長谷純孝
25	長谷純孝	肥塚 龍	栗原亮一	小川平吉	江間俊一	立川雲平		鳩山和夫
26	長谷純孝	肥塚 龍	鳩山和夫	坂倉 中	戸水寛人	榊田清兵衛		鳩山和夫
27	長谷純孝	肥塚 龍	原 敬	福岡精一	岡田泰蔵	福井三郎		鳩山和夫
28	大岡青造	肥塚 龍	野田卯太郎	上埜安太郎	坂倉 中	武藤金吉		伊藤大八
29	大岡青造	関 直彦	野田卯太郎	上埜安太郎	坂倉 中	武藤金吉		尾崎行雄
30	大岡青造	関 直彦	元田 肇	斎藤珪次	阿部徳三郎	植場 平		元田 肇
31	大岡青造	関 直彦	改野耕三	粕谷義三	岩崎総十郎	渡辺 修		長谷純孝
32	奥 繁三郎	関 直彦	—	—	—	—		元田 肇
33	奥 繁三郎	関 直彦	井上角五郎	坂倉 中	横田千之助	長島驚太郎		元田 肇
34	奥 繁三郎	関 直彦	井上角五郎	坂倉 中	横田千之助	長島驚太郎		元田 肇
35	奥 繁三郎	関 直彦	大岡青造	田中隆三	清水市太郎	粕谷義三		元田 肇
36	島田三郎	花井卓蔵	片岡直温	大津淳一郎	森田 茂	肥田景之		箕浦勝人

37	島田三郎	早速整爾	片岡直温	小河源一	安東敏之	加藤彰廉	片岡直温
38	島田三郎	早速整爾	片岡直温	加藤彰廉	森田 茂	本田恒之	武富時敏
39	大岡青造	浜田国松	山本悌二郎	石黒涵一郎	小山 温	斎藤珪次	元田 肇
40	大岡青造	浜田国松	小川平吉	富島暢夫	戸水寛人	板東勘五郎	元田 肇
41	大岡青造	浜田国松	斎藤珪次	武市彰一	中西六三郎	古谷久綱	元田 肇
42	大岡青造	浜田国松	中村啓次郎	秋田 清	則元由庸	清 峯太郎	小川平吉
43	奥繁三郎	粕屋義三	吉植庄一郎	小田切碧太郎	鳩山一郎	清水市太郎	大岡育造
44	奥繁三郎	粕屋義三	武藤金吉	木下謙次郎	島田俊雄	植場 平	大岡育造
45	奥繁三郎	粕屋義三	田辺熊一	井上敬之助	加藤重三郎	龍野周一郎	大岡育造
46	奥繁三郎	粕屋義三	東 武	宮古啓三郎	岩崎幸治郎	三輪市太郎	床沢竹二郎
47	粕屋義三	松田源治	山本悌二郎	山口熊野	北井波治目	菅原 伝	元田 肇
48	粕屋義三	松田源治	野田卯太郎	加藤重三郎	野副重一	西村正則	床沢竹二郎
49	粕屋義三	小泉又次郎	片岡直温	小橋藻三衛	横山金太郎	八田宗吉	箕浦勝人
50	粕屋義三	小泉又次郎	町田忠治	湯浅凡平	斉藤隆夫	長田桃蔵	箕浦勝人
51	粕屋義三	小泉又次郎	藤沢幾之輔	川上哲太	武藤嘉門	池田亀治	箕浦勝人
52	粕屋義三	小泉又次郎	川原茂輔	磯部 尚	岩崎幸治郎	土井権大	元田 肇
53	森田 茂	松浦五兵衛	頼母木桂吉	井上利八	武富 濟	前田房之助	則元由庸
54	森田 茂	松浦五兵衛	武内作平	湯浅凡平	横山勝太郎	中林友信	藤沢幾之輔
55	元田 肇	清瀬一郎	川原茂輔	匹田鋭吉	宮古啓三郎	岡田伊太郎	犬養 毅
56	川原茂輔	清瀬一郎	堀切善兵衛	井坂秀五郎	岡田忠彦	岡田伊太郎	粕屋義三
57	堀切善兵衛	清瀬一郎	井上孝哉	佐々木平次郎	川口義久	生田和平	山本悌二郎
58	藤沢幾之輔	小山松寿	森田 茂	小山谷蔵	土屋清三郎	浅川 浩	本田恒之
59	藤沢幾之輔	小山松寿	武内作平	津原 武	戸沢民十郎	菅村太事	西村丹治郎
60	中村啓次郎	増田義一	川崎 克	岡崎久太郎	藤田若水	永田善三郎	荒川五郎
61	秋田 清	植原悦二郎	山崎達之輔	川口義久	津崎尚武	清水銀蔵	浜田国松
62	秋田 清	植原悦二郎	大口喜六	樋口典常	板野友造	胎中楠右衛門	菅原 伝
63	秋田 清	植原悦二郎	岡田忠彦	田口文次	浜田国松	高見之通	牧野賤男
64	秋田 清	植原悦二郎	山崎達之輔	山崎 猛	岩崎幸治郎	山下谷次	倉元要一
65	秋田 清	植原悦二郎	前田米蔵	丹下茂十郎	熊谷直太	宮川一貫	星島二郎
66	秋田 清	植原悦二郎	島田俊雄	池田敬八	磯部 尚	松実喜代太	戸井嘉作
67	浜田国松	植原悦二郎	砂田重政	村上紋四郎	牧野賤男	山本慎平	田中祐四郎
68	浜田国松	?	若宮貞夫	門田新松	岩崎幸治郎	石坂豊一	宮川一貫
69	富田幸次郎	岡田忠彦	川崎 克	立川太郎	浜野徹太郎	坂東幸太郎	青木雷三郎
70	富田幸次郎	岡田忠彦	小山松寿	胎中楠右衛門	戸沢民十郎	中 玄蔵男	飯村五郎
71	小山松寿	金光庸夫	熊谷直太	宮沢 裕	山本芳治	青木亮貫	真鍋 勝
72	小山松寿	金光庸夫	勝 正憲	菊池良一	岡本実太郎	菅野善右衛門	田中亮一
73	小山松寿	金光庸夫	若宮貞夫	西方利馬	高見之通	信太藤右衛門	小山邦太郎
74	小山松寿	金光庸夫	桜井兵五郎	土屋清三郎	一松定吉	佐保畢雄	青山憲三
75	小山松寿	田子一民	三土忠造	青木精一	松本 弘	清 寛	岡本実太郎
							増田義一

76	小山松寿	田子一民	増田義一	西村茂生	岡本実太郎	加藤知正	松井郡治	島田俊雄
77	小山松寿	田子一民	東郷 実	斉藤直橋	猪野毛利栄	西村金三郎	松田喜三郎	木下成太郎
78	小山松寿	田子一民	東郷 実	斉藤直橋	猪野毛利栄	西村金三郎	松田喜三郎	町田忠治
79	田子一民	内ヶ崎作三郎	松村謙三	手代木隆吉	山崎達之輔	青木精一	内藤正剛	大口喜六
80	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	大口喜六	高橋寿太郎	清瀬一郎	永田良吉	近藤英次郎	小川郷太郎
81	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	金光庸夫	上田孝吉	津崎尚武	平川松太郎	漢那憲和	田子一民
82	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	小川郷太郎	小林絹治	松永 東	大島寅吉	新井堯爾	添田敬一郎
83	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	小川郷太郎	小林絹治	田子一民	大島寅吉	由谷義治	高田耘平
84	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	島田俊雄	川崎末五郎	牛塚虎太郎	清水留三郎	木原七郎	秋田 清
85	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	勝田永吉	三浦虎雄	一宮房次郎	石坂養平	宮沢 裕	河土哲太
86	岡田忠彦	内ヶ崎作三郎	太田正孝	一松定吉	寺田市正	清 寛	豊田 収	山本厚三
87	島田俊雄	勝田永吉	太田正孝	一松定吉	寺田市正	清 寛	豊田 収	増田義一
88	島田俊雄	勝田永吉	太田正孝	一松定吉	寺田市正	清 寛	豊田 収	内ヶ崎作三郎
89	島田俊雄	勝田永吉	中島彌団次	加藤知正	一松定吉	永田良吉	龍沢七郎	出井兵吉
90	樋貝詮三	木村小左衛門	矢野庄太郎	管又 薫	山崎 猛	小笠原八十美	日比野民平	坂東幸太郎
91	山崎 猛	木村小左衛門	竹田儀一	逢沢 寛	高橋泰雄	中野寅吉	宮沢才吉	樋貝詮三
92	山崎 猛	木村小左衛門	竹田儀一	管又 薫	高橋泰雄	大塚基之助	津島文治	本田英作